

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR - MARINHA
2020/2021



TII

**A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE AJUDA
HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

João Filipe Duarte dos Santos
1TEN EN-MEC (ACN)



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE
AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA

1TEN EN-MEC (ACN) João Filipe Duarte dos Santos

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2020/21

Pedrouços 2021



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A AÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NUM CENÁRIO DE
AJUDA HUMANITÁRIA E DE EMERGÊNCIA**

1TEN EN-MEC (ACN) João Filipe Duarte dos Santos

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2020/21

Orientador: MAJ Bruno Filipe Simões Ladeiro

Pedrouços 2021



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, João Filipe Duarte dos Santos, declaro por minha honra que o documento intitulado “A ação das forças armadas num cenário de ajuda humanitária e de emergência” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial Superior – Marinha, 1ª edição 2020/21 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **27 de janeiro de 2021**

João Filipe Duarte dos Santos



Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Major Simões Ladeiro pela disponibilidade e contributos dados ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

A todos os oficiais que disponibilizaram o seu tempo para responder às entrevistas realizadas, contribuindo com os seus conhecimentos para o resultado obtido.

Uma especial palavra de agradecimento à minha família pelo apoio prestado durante este período.



Índice

1.	Introdução	4
1.1.	Objeto de estudo e delimitações	5
1.2.	Objetivos de investigação	5
1.3.	Questões de investigação	6
1.4.	Organização do estudo	6
2.	Enquadramento e opções metodológicas	7
2.1.	Enquadramento	7
2.2.	Base conceptual	7
2.2.1.	Ajuda humanitária	7
2.2.2.	Assistência humanitária	7
2.2.3.	Operação humanitária	7
2.2.4.	Ação humanitária e de emergência	8
2.2.5.	Ajuda humanitária e de emergência	8
2.3.	Revisão da literatura	8
2.4.	Opções metodológicas	9
2.4.1.	Raciocínio, estratégia e desenho de pesquisa	9
2.4.2.	Percurso metodológico	10
2.4.3.	Instrumentos metodológicos	10
3.	O emprego das Forças Armadas portuguesas	11
3.1.	Enquadramento legal e estratégico	11
3.2.	Organização para a emergência	12
3.2.1.	Autoridade civil	12
3.2.1.	Organização conjunta militar para a emergência	13
3.3.	Cenários mais prováveis nos arquipélagos	13
3.4.	Síntese conclusiva	14
4.	Capacidades e limitações dos meios das Forças Armadas portuguesas	15
4.1.	Estudos de caso – missões de ajuda humanitária e de emergência	15
4.1.1.	Aluvião na Madeira em 2010	15
4.1.2.	Terramoto Haiti 2010	15
4.1.3.	Furacão Lorenzo na ilha do Faial em 2019	16
4.2.	Limitações nos meios das Forças Armadas	17
4.2.1.	Lacunas de meios	17
4.2.2.	Aquisição de meios planeada	17



4.3. Síntese conclusiva	18
5. A centralização da gestão de recursos militares para a emergência.....	19
5.1. Comando conjunto.....	19
5.1.1. Vantagens e limitações do uso conjunto das Forças Armadas	19
5.1.2. Novo Conceito de Apoio Militar à Emergência	20
5.2. Unidade de Apoio Militar de Emergência do Exército	20
5.3. Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência (UCAME)	22
5.4. Síntese conclusiva	23
6. Conclusões	24
Bibliografia.....	27

Índice de Apêndices

Apêndice A — Corpo de Conceitos	Apd-A1
Apêndice B — Modelo de análise.....	Apd-B1
Apêndice C — Guião de Entrevista	Apd-C1
Apêndice D — Respostas às entrevistas	Apd-D1
Apêndice E — Meios militares disponíveis para AHE.....	Apd-E1

Índice de Quadros

Quadro 1 - Corpo de conceitos	Apd-A1
Quadro 2 - Modelo de análise.....	Apd-B1
Quadro 3 - Guião de entrevistas	Apd-C1
Quadro 4 - Meios do dispositivo para AHE nos arquipélagos	Apd-E1

Índice de Figuras

Figura 1 - Número de catástrofes naturais por tipo e por ano no mundo	4
Figura 2 - Tendência da população a habitar zonas urbanas e rurais no mundo	5
Figura 3 - Conceito ajuda humanitária	8
Figura 4 - Documentos estruturantes para as missões das Forças Armadas	12
Figura 5 - Capacidades do Exército para AHE.....	20
Figura 6 - Mais-valias da UAME	21
Figura 7 - Mais-valias da UCAME.....	22



Resumo

O presente estudo tem como objetivo “Propor medidas para fortalecer os meios das forças armadas (FFAA) num cenário de ajuda humanitária e de emergência (AHE) nos arquipélagos”.

Para cumprir o objetivo proposto foi adotado um raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo “estudo de caso”. Assim, o estudo foi iniciado procurando primeiro entender quais as missões AHE em que as FFAA podem estar envolvidas, assim como os cenários mais prováveis nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. De seguida, foram listadas as capacidades necessárias para estas missões, recorrendo a estudos de caso. Capacidades que confrontadas com as capacidades existentes resultaram nas atuais limitações dos meios das FFAA. Como medida de fortalecimento da utilização dos meios das FFAA para AHE, foi explorado o contributo de uma centralização da gestão de recursos militares para a emergência.

Como conclusões, foi possível aferir que uma unidade conjunta para missões de AHE poderia contribuir para o fortalecimento dos meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos. Criando doutrina operacional conjunta, permitindo concorrer a fundos comunitários dedicados a estas tarefas e ainda criando um estrutura de comando e controlo permanente e dedicada.

Palavras-chave

Missões de Ajuda Humanitária e de Emergência; Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência; Duplo-uso; Proteção Civil.



Abstract

The present study aims to "Propose measures to strengthen the means of the armed forces in a scenario of humanitarian and emergency aid in Azores and Madeira archipelagos".

To fulfil the proposed objective, an inductive logic was adopted, based on a qualitative strategy and a "case study" research type. The study started by understanding which humanitarian missions armed forces may be involved in, as well as the most likely scenarios in Azores and Madeira archipelagos. Secondary, the required capabilities for these missions were listed using the analysis of past case studies. The comparison of these capabilities with current military means resulted on current military means limitations identification. In the field of strengthening the use of military means for humanitarian aid, was explored the potential contribution of a centralized military resource management for the emergency.

As conclusions, it was possible to verify that a joint unit for humanitarian aid missions could contribute to the strengthening of the military means in a scenario of humanitarian aid in these archipelagos. Creating joint operational doctrine, allowing to compete for community funds dedicated to these tasks and creating a command and control permanent and dedicated structure.

Keywords

Humanitarian and Emergency Aid Mission; Joint Emergency Military Support; Dual-use; Civil Protection.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AHE	Ajuda humanitária e de emergência
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
C2	Comando e controlo
CCOD	Cetro de Coordenação Operacional Distrital
CCOM	Comando Conjunto para a Operações Militares
CCON	Centro De Coordenação Operacional Nacional
CEDN	Conceito de Estratégica de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe De Estado-Maior-General Das Forças Armadas
CMG	Capitão-de-Mar-e-Guerra
COA	Comando Operacional dos Açores
COM	Comando Operacional da Madeira
CRP	Constituição da República Portuguesa
CZMA	Comando de Zona Marítimo dos Açores
CZMM	Comando de Zona Marítimo da Madeira
DIF	Dispositivo de Forças
EMCCOM	Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
LDN	Lei de defesa nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de programação miliar
MIFA	Missões das Forças Armadas
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OCHA	<i>United nations office for the coordination of humanitarian affairs</i>
OE	Objetivo específico
OG	Objetivo geral
ONU	Organização das Nações Unidas
QC	Questão central
QD	Questão derivada
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAME	Regimento de Apoio Militar de Emergência
SAR	<i>Search and rescue</i>
SF	Sistema de forças
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção
TIFC	Trabalho individual de final de curso
TII	Trabalho de investigação individual
UAME	Unidade de Apoio Militar de Emergência
UCAME	Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência
UN-CMCoord	<i>United nations humanitarian civil-military coordination</i>
ZMA	Comando de Zona Militar dos Açores
ZMM	Comando de Zona Militar da Madeira



1. Introdução

O presente trabalho de investigação individual (TII) tem como tema “A ação das Forças Armadas num cenário de ajuda humanitária e de emergência”. Pretende-se com este tema desenvolver uma investigação sobre a capacidade atual das Forças Armadas (FFAA) perante um cenário de ajuda humanitária e de emergência (AHE) em território nacional.

O crescente número e a gravidade de situações com necessidade de AHE, no mundo, justificam a pertinência do tema. No relatório *World Humanitarian Data and Trends* da OCHA (2018), é citada uma frase de António Guterres, secretário geral da ONU que identifica as alterações climáticas e o crescimento demográfico caótico e concentrado, fatores cada vez mais interligados à geração de situações humanitárias dramáticas. Na figura 1 é representada o número de catástrofes naturais reportadas ao longo das últimas quatro décadas no mundo (Global Change Data Lab (a), 2020). A tendência crescente de catástrofes naturais sustenta a importância de os países estarem preparados para reagir nestas situações.

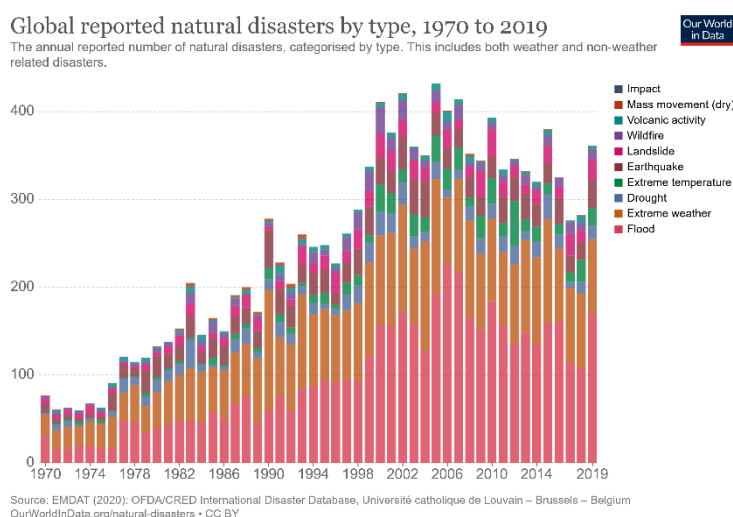


Figura 1 - Número de catástrofes naturais por tipo e por ano no mundo

(Fonte: *Our world in data* (2020 a))

A figura 2 mostra o número de pessoas a habitar áreas urbanas e rurais (Global Change Data Lab (b), 2020) e é visível o acentuado crescimento demográfico mundial e a tendência de concentração em áreas urbanas, em detrimento de áreas rurais. De acordo com o relatório da OCHA atrás referido, espera-se que a população mundial a residir em zonas urbanas cresça de 55% em 2017 para 68% em 2050 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2018). O mesmo relatório indica ainda uma expectativa de crescimento da população mundial de 7.6 mil milhões de pessoas em 2017 para 9.8 mil milhões de pessoas em 2030. Estes fatores demográficos demonstram o risco elevado de situações humanitárias dramáticas no futuro.

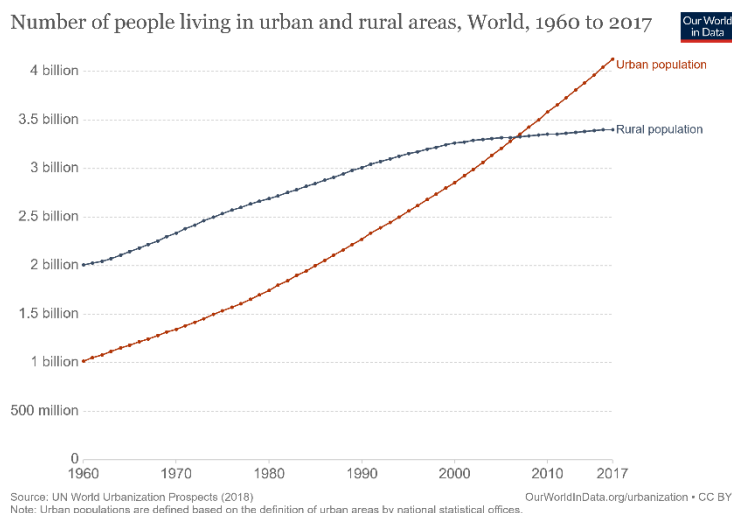


Figura 2 - Tendência da população a habitar zonas urbanas e rurais no mundo

(Fonte: *Our world in data* (2020 b))

Com o apresentado anteriormente, é demonstrado que o tema do presente trabalho é pertinente e atual. Uma vez que procura estudar o emprego das FFAA como ferramenta dos Estados em casos de emergência humanitária. À frente será delimitado o tema e definidos objetivos de estudo por forma a direcionar o conhecimento científico.

1.1. Objeto de estudo e delimitações

Resultado da análise do tema selecionado e do primeiro levantamento do estado da arte, foi selecionado como objeto de estudo o emprego das FFAA em missões de ajuda humanitária. Porém, tendo em conta a abrangência do tema proposto foi decidido delimitar o estudo nas seguintes dimensões:

- Conteúdo: Os meios das FFAA portuguesas para cenários de assistência humanitária e emergência.
- Espaço: Situações de apoio humanitário no território dos arquipélagos da Madeira e dos Açores.
- Tempo: Na atualidade (ano de 2020).

1.2. Objetivos de investigação

Decorrente da delimitação do tema e da análise preliminar do estado da arte, é definido como objetivo geral (OG): Propor medidas para fortalecer os meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos.

Foram definidos como objetivos específicos (OE):

- OE1: Identificar as missões de AHE com emprego das FFAA;
- OE2: Analisar as capacidades de meios das FFAA para missões de AHE nos arquipélagos;



- OE3: Analisar os efeitos da centralização da gestão de recursos militares para a emergência.

1.3. Questões de investigação

Por forma a cumprir com os objetivos propostos, foi definida como questão central (QC): “Que medidas poderão ser tomadas para fortalecer os meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos?”.

Como questões derivadas (QD):

- QD1: Quais são as missões de AHE com emprego das FFAA?
- QD2: Quais são as capacidades materiais das FFAA em missões de AHE nos arquipélagos?
- QD3: Que efeitos poderá ter a centralização da gestão de recursos militares para a emergência?

1.4. Organização do estudo

O corpo deste TII organiza-se em seis capítulos coincidentes com a organização do estudo, resultado da decomposição dos objetivos da investigação. Após o presente primeiro capítulo introdutório, o segundo enquadra o tema, apresenta a base conceptual necessária ao entendimento da investigação, faz um levantamento da revisão da literatura e descreve o percurso metodológico adotado.

O terceiro capítulo procura identificar as missões de AHE onde as FFAA podem ser empregues, dando resposta à QD1. No quarto capítulo é dada resposta à QD2 analisando as capacidades materiais das FFAA em missões AHE nos arquipélagos, usando como fonte o estudo de casos de missões semelhantes passadas. No quinto capítulo é analisado o efeito da centralização da gestão de recursos das FFAA para AHE. Para tal, é usada a experiência de especialistas na área em unidades de comando conjunto para entender formas de fortalecimento dos meios das FFAA com esforço conjunto. O sexto e último capítulo, apresenta as conclusões e limitações da investigação.



2. Enquadramento e opções metodológicas

No primeiro capítulo foi feita uma introdução ao objeto de estudo e apresentação dos objetivos da investigação. No presente capítulo é apresentado o enquadramento do objeto de estudo na literatura existente e nos conceitos estruturantes. São ainda apresentadas as opções metodológicas do autor.

2.1. Enquadramento

No que concerne ao enquadramento legal inicial do objeto de estudo, a resolução do conselho de ministros n.º 65/2015 enquadra a utilização coordenada entre organismos e departamentos do Estado português para a ação humanitária e de emergência (Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

Quanto ao alinhamento estratégico, as missões de AHE estão previstas no documento “Missões das Forças Armadas” (MIFA 2014), enquadradas na linha de ação “Apoio ao desenvolvimento e bem-estar”. Mostrando assim a determinação hierárquica do emprego das FFAA em AHE.

O quadro legal completo do emprego das FFAA em AHE é analisado no capítulo terceiro em mais detalhe. Assim como também é analisado o alinhamento estratégico vertical.

2.2. Base conceptual

Nesta secção são apresentados os conceitos estruturantes necessários ao entendimento do objeto de estudo. No apêndice A são compilados os conceitos num corpo de conceitos.

2.2.1. Ajuda humanitária

O glossário de termos NATO (AAP-06), define ajuda humanitária AH como “os recursos necessários para aliviar diretamente o sofrimento humano” (North Atlantic Treaty Organization, 2019).

2.2.2. Assistência humanitária

O AAP-06 define assistência humanitária como “a utilização de recursos militares para assistir ou complementar os esforços de entidades civis de socorro para aliviar o sofrimento humano” (North Atlantic Treaty Organization, 2019).

2.2.3. Operação humanitária

O AAP-06 define como operação humanitária (HUMRO) uma “operação montada especificamente para aliviar sofrimento humano numa área onde as expectáveis entidades civis não são capazes ou não têm vontade de atuar” (North Atlantic Treaty Organization, 2019).



2.2.4. Ação humanitária e de emergência

Na legislação nacional, a resolução do conselho de ministros n.º 65/2015 define que “a ação humanitária e de emergência tem como objetivo proteger a integridade física e moral das pessoas que se encontram em situações de catástrofe natural ou calamidade pública (...) aliviando as carências concretas delas resultantes, numa ótica de curto prazo (...)”.

2.2.5. Ajuda humanitária e de emergência

O conceito de AHE *per si* não tem apresentação na doutrina. Assim, e sustentado nos conceitos atrás apresentados, será assumido neste trabalho o conceito de AHE como o emprego dos meios das FFAA para qualquer ação de ajuda humanitária, seja assistência ou operação, conforme previsto na doutrina NATO e demonstrado na figura 3. Cumprindo assim o definido na legislação nacional, nomeadamente, no conselho de ministros n.º 65/2015.

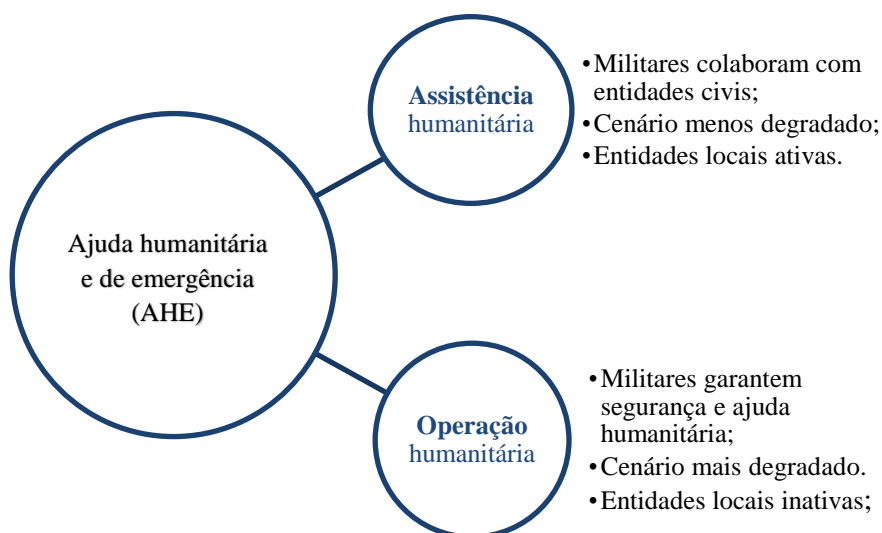


Figura 3 - Conceito ajuda humanitária

2.3. Revisão da literatura

Compreendido o conceito de AHE e as suas vertentes, foi feito o levantamento do estado da arte com uma revisão de literatura. Concluiu-se que vários autores investigaram sobre as vantagens do emprego das FFAA em cenários de AHE e as suas limitações. Nesta secção é apresentado um resumo da literatura de relevo.

O Capitão-de-Mar-e-Guerra (CMG) Rodrigues Campos, no seu trabalho “As forças armadas e a sua capacidade de intervenção e empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária”, investigou o tema do empenho das FFAA em cenários de assistência humanitária e propôs formas de otimização das capacidades das FFAA para resposta a estas missões. O CMG Rodrigues Campos conclui a sua investigação propondo a



criação de uma Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência (UCAME) para mitigar as limitações das FFAA na coordenação conjunta destas missões (Campos, 2019).

No trabalho “A marinha portuguesa e a capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária”, a Primeiro-Tenente Nunes investiga sobre as capacidades da Marinha portuguesa para missões de assistência humanitária nos arquipélagos. Nas conclusões identifica limitações de meios, pessoal e comando e controlo (Nunes, 2020).

Outros autores investigaram o contributo das FFAA nestes cenários, como Mendes Afonso em 2010 (Afonso, 2010) e Nunes da Silva em 2011 (Silva). Nas conclusões destes autores, são novamente identificadas limitações na formação, coordenação e meios dedicados à AHE.

Sumarizando, o tema do emprego das FFAA em cenários de AHE tem sido desenvolvido por vários autores no passado recente o que demonstra o relevo do tema. Recorrentemente, os autores têm analisado a adequabilidade do emprego das FFAA nestes cenários, assim como têm sido identificadas limitações e sugeridas possíveis soluções. São consideradas mais relevantes para o desenvolvimento deste trabalho as conclusões apresentadas pelo CMG Rodrigues Campos (Campos, 2019), com a sugestão da edificação de uma UCAME como meio para mitigar algumas limitações identificadas. Esta sugestão será explanada neste trabalho na QD3.

2.4. Opções metodológicas

A posição do autor quanto à visão ontológica, para o presente estudo, é do construtivismo, onde a realidade é uma construção social (Santos, et al., 2019, p. 16). Quanto à posição epistemológica, o autor coloca-se na posição do interpretativismo, procurando compreender os “significados subjetivos” dos fenómenos sociais e por sua vez da realidade como uma construção social (Santos, et al., 2019, p. 18).

2.4.1. Raciocínio, estratégia e desenho de pesquisa

No presente trabalho será utilizado o processo do raciocínio indutivo. Este corresponde à operação mental de observação de factos particulares, concretizados com as respostas às QD. A associação destes factos conduz à formulação de uma teoria, que será concretizada com a resposta à QC (Santos, et al., 2019, p. 18).

A estratégia de investigação é função da natureza do problema em investigação. No caso concreto do estudo aqui apresentado a estratégia qualitativa será a mais apropriada. Esta estratégia permitirá interpretar a realidade social através da exploração da doutrina e das perspetivas e experiências dos indivíduos estudados (Santos, et al., 2019, p. 27).



Dos vários desenhos de pesquisa recomendados por Santos *et al.* (2019, pp. 36), será utilizado o "estudo de caso". Esta estratégia de investigação permitirá recolher informação detalhada sobre o objeto de estudo e descrevê-lo de forma rigorosa (Santos, et al., 2019, p. 36).

2.4.2. Percurso metodológico

De acordo com a edição das “Orientações Metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação” dos cadernos do IUM n. °8 (Santos, et al., 2019), o percurso da investigação é dividido na primeira e segunda fase.

A primeira fase culmina com a apresentação do projeto de investigação. Nesta primeira fase foi determinado o objeto de estudo e a sua delimitação. Foram traçados os objetivos da investigação e levantadas questões para os alcançar. Para executar estas tarefas foi elaborado um levantamento bibliográfico inicial para entender o estado da arte. Foi também conduzida uma entrevista presencial a um investigador do tema, o CMG Rodrigues Campos, autor de uma investigação do mesmo tema de relevo (Campos, 2019). Foi também nesta fase definida a metodologia de investigação apresentada no presente documento.

Na segunda fase do percurso de investigação efetuou-se a análise dos dados e da documentação. Utilizaram-se métodos qualitativos, foram analisados casos de estudo, executadas entrevistas a especialistas na área e análise documental. Esta fase termina com a apresentação das conclusões e das limitações da investigação.

2.4.3. Instrumentos metodológicos

Os instrumentos metodológicos utilizados neste trabalho foram selecionados tendo em vista a execução do modelo de análise apresentado no Apêndice B. Para cada questão derivada foram identificados os conceitos e as dimensões de análise. Para cada dimensão identificadas as variáveis a observar e os indicadores que permitem defini-las. Como técnicas de recolha de dados foram selecionadas as necessárias para “resolver” os indicadores. As entrevistas construídas e demonstradas no Apêndice C, e respetivas respostas no Apêndice D, tiveram como objetivo encontrar resposta aos indicadores definidos por forma a construir as respostas às questões derivadas e consecutivamente a QC e assim alcançar o OG. (Santos, et al., 2019, p. 61).



3. O emprego das Forças Armadas portuguesas

No presente capítulo é desenvolvida a resposta à QD1: “Quais as missões de AHE com emprego das FFAA?”. Para tal, é apresentado o enquadramento legal e estratégico do emprego das FFAA, apresenta-se a organização das FFAA para a emergência e são apresentados os cenários de AHE mais prováveis nos arquipélagos.

3.1. Enquadramento legal e estratégico

Nesta secção procura-se enquadrar o emprego das FFAA em cenários de AHE no quadro legislativo nacional, assim como, nos documentos estratégicos das FFAA.

Do ponto de vista legal, a Constituição da República Portuguesa (CRP) é a primeira peça jurídica no que diz respeito ao enquadramento do emprego das FFAA em missões AHE. O número 6 do artigo 275º estabelece o uso das FFAA para AHE em colaboração com a proteção civil em território nacional. O mesmo âmbito de empenhamento previsto na CRP é transposto para as leis orgânicas das FFAA. Tanto a Lei de Defesa Nacional (LDN, 2014), como a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA, 2014) preveem o emprego das FFAA em AHE.

Do ponto de vista estratégico, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pelo conselho de ministros n.º 19/2013, enquadra as catástrofes naturais como uma fonte de risco para a segurança nacional. Como tal, é definida como linha de ação o desenvolvimento de capacidades militares para responder a catástrofes e calamidades (CEDN, 2013). Por sua vez, o Conceito Estratégico Militar (CEM) está alinhado com o CEDN. Identifica o risco de catástrofes naturais em território nacional e áreas adjacentes como um cenário “altamente provável” e de “perigosidade vital” (CEM 2014). Assim, resulta que o apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens, em caso de catástrofes naturais, é identificado como o quinto cenário de emprego das FFAA (CEM, 2014).

O documento “Missões das Forças Armadas” (MIFA, 2014), estabelece as missões necessárias enquadradas nos cenários referidos no CEM. No âmbito do apoio ao desenvolvimento e bem-estar, é estabelecida a linha de ação “apoio em caso de catástrofes naturais ou provocadas, a fim de garantir a salvaguarda de pessoas e bens”. A figura 4 demonstra a sequência dos documentos estruturantes atrás descritos.

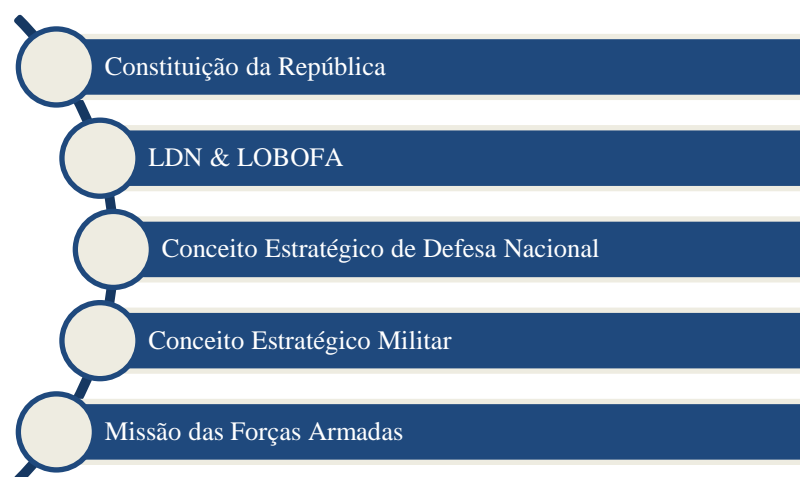


Figura 4 - Documentos estruturantes para as missões das Forças Armadas

Na ligação do enquadramento das FFAA à proteção civil, a Lei de Bases da Proteção Civil, de 2006 (alterada em 2015), prevê a colaboração das FFAA nas atividades de proteção civil sob autorização do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA).

O decreto-lei n.º 45/2019 de 1 de abril, aprova a criação da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC). A ANEPC é o organismo do estado com a missão de planear, coordenar e executar as políticas de emergência e proteção civil. A ANEPC é dotada de autonomia administrativa e financeira com património próprio.

Por sua vez, o decreto-lei n.º 134/2006, revisto em 2013, aprova a criação do Sistema Integrado de Operações de Proteção (SIOPS). O SIOPS organiza todos os agentes de proteção civil sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica funcional.

3.2. Organização para a emergência

Esclarecido o enquadramento legal e estratégico das FFAA em AHE, esta secção procura explorar a operacionalização da organização das FFAA para emergência, no comando e controlo e na ligação à ANEPC.

3.2.1. Autoridade civil

Em caso de emergência civil, é a ANEPC que promove a articulação entre os agentes de proteção civil e as FFAA nos termos da Lei de Bases da Proteção Civil. A ANEPC requisita ao CEMGFA o emprego de unidades militares. Estas unidades são enquadradas sob o comando nacional (CCON) ou distrital (CCOD) do SIOPS, sem nunca perderem a sua hierarquia funcional dentro das FFAA. Nestes centros de comando é colocado um militar para fazer a ligação às FFAA. Esta orgânica está prevista no diploma que regula o SIOPS.



3.2.1. Organização conjunta militar para a emergência

Quanto à organização interna nas FFAA para AHE, o Plano de Atividades do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) para 2019 estabelece como objetivo estratégico número oito a otimização do apoio das FFAA à emergência civil, especificando as missões de apoio a cheias e terremotos, entre outros (Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2019). Para as missões nas regiões autónomas dos Açores (RAA) e Madeira (RAM), o EMGFA tem na sua estrutura dois comandos operacionais, o Comando Operacional dos Açores (COA) e o Comando Operacional da Madeira (COM). Estes órgãos de comando e controlo conjunto são de nível operacional e têm por missão o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios que lhes são atribuídas (Estado-Maior-General das Forças Armadas).

Quanto à colaboração das FFAA à proteção civil, esta é definida na Diretiva Operacional N.º 032/CEMGFA/2018, do CEMGFA. Estão previstos dois tipos de colaboração, o apoio programado para planos aprovados e não programado para situações inopinadas. O COA na RAA e o COM na RAM são responsáveis pelo comando e controlo (C2) dos meios militares a si atribuídos em ações de proteção civil. São estes comandos operacionais que disponibilizam as capacidades militares às entidades civis. Cabe por sua vez aos comandos de zona dos ramos o aprontamento e a prontidão dos meios sediados na respetiva região.

3.3. Cenários mais prováveis nos arquipélagos

Esclarecido a legitimidade do emprego das FFAA em AHE e a sua organização para a missão, interessa entender que missões de AHE são mais prováveis ocorrer no contexto arquipelágico.

No trabalho “Riscos naturais na região autónoma da madeira: análise dos riscos naturais de maior incidência” (Abreu, Roxo, & Neri, 2014), os autores fazem um levantamento dos riscos de maior incidência na RAM no período desde o século XVII a 2012. O principal risco identificado são as aluviões (Abreu, Roxo, & Neri, 2014).

Na RAA, a falta de bibliografia que sintetize os riscos naturais conduziu à pesquisa de eventos relevantes ocorridos no passado próximo. Nos últimos 10 anos foram verificados sistemáticos eventos climáticos, como furacões e tempestades. O último evento significativo, foi o furacão Lorenzo que afetou o grupo Ocidental e Central do arquipélago e conduziu a uma resposta conjunta militar em colaboração à proteção civil, na ilha das Flores (Figueiredo, 2019). O segundo tipo de evento com frequência significativa e risco considerável são os eventos sísmicos. Não há registo de um evento com consequências



graves nos últimos anos, mas houve no passado eventos que causaram impacto severo. O sismo mais relevante no passado próximo foi em 1980 e afetou o grupo Central, com magnitude 7.2 na escala de *Ritcher* provocou perdas de vidas, feridos e milhares de desalojados. Mais recentemente, um sismo em 1998 afetou o grupo Central, tendo destruído consideravelmente o parque habitacional.

Assim, é possível resumir o risco de catástrofes naturais nos arquipélagos a aluviões na RAM e furacões e sismos na RAA. Em ambos os casos, é de revelar o impacto que tem nestes cenários a distância ao continente, facto que salienta a importância do transporte logístico em missões AHE.

3.4. Síntese conclusiva

Fica demonstrado que a ajuda das FFAA nas missões de AHE estão previstas na CRP, nas leis orgânicas das FFAA e da proteção civil e ainda nos conceitos estratégicos políticos e militares. Fica assim justificada a legitimidade de utilização de FFAA em AHE.

Foi analisado o processo de emprego de meios da FFAA em AHE e concluiu-se que o pedido de meios às FFAA é feito pela ANEPC ao CEMGFA, e este delega no COA e COM o C2 dos meios a si atribuídos nas missões de AHE, na ROA e RAM, respetivamente.

Por fim os cenários mais prováveis na RAA e RAM foram analisados com recurso a bibliografia e concluiu-se que as FFAA devem estar preparadas para aluviões na RAM e furacões e sismos na RAA. Assim, considera-se ficar respondida a QD1.



4. Capacidades e limitações dos meios das Forças Armadas portuguesas

O presente capítulo responde à QD2: “Quais são os meios das FFAA para AHE?”. Para tal, são estudados casos de missões AHE para perceber que meios foram necessários. Posteriormente serão confrontados os meios utilizados com os meios existentes nas FFAA e assim são identificadas as lacunas para os cenários de AHE mais prováveis.

4.1. Estudos de caso – missões de ajuda humanitária e de emergência

A análise das missões passadas de AHE com emprego das FFAA pretende entender o âmbito do emprego, as capacidades que foram úteis e as limitações sentidas pelas FFAA nestes cenários. Os casos estudados foram selecionados pela proximidade à realidade dos cenários mais prováveis de AHE nos arquipélagos nacionais.

4.1.1. Aluvião na Madeira em 2010

No dia 20 de fevereiro de 2010, duas horas de chuva intensa provocaram uma grande aluvião na ilha da Madeira. Ocorreram deslizamentos de terras e transbordo de ribeiras. Foram perdidas 51 vidas e ficaram 600 pessoas desalojadas (Caires, Miranda, Santos, Figueiredo, & Beleza, 2020).

As autoridades regionais solicitaram apoio das FFAA e foram empregues meios dos três ramos. A Força Aérea empenhou dois aviões de transporte pesado C-130 para transportar meios do continente, um avião de transporte ligeiro *Falcon* e dois helicópteros EH-101 *Merlin*. O Exército empenhou militares do Regimento de Guarnição nº 3 e ainda projetou apoio de engenharia para a reconstrução de infraestruturas. A Marinha empenhou o navio patrulha destacado na RAM. Foi ainda destacada do continente a fragata NRP “Corte Real” e a corveta NRP “Afonso Cerqueira”. A fragata dispunha de um helicóptero orgânico *Lynx*, que foi usado em SAR e reconhecimento de área. Foi neste navio instalado o Posto de Comando da Autoridade Marítima Nacional. Na corveta foram transportados 20 fuzileiros e veículos todo o terreno (Campos, 2019).

No desenvolvimento do seu trabalho, o CMG Rodrigues Campos entrevistou o CMG Gonçalves Alexandre, comandante da fragata NRP “Corte Real” durante a missão. O CMG Gonçalves Alexandre referiu como uma das lacunas na resposta das FFAA, a necessidade de maior capacidade de transporte que permitiria deslocar mais equipamento (Campos, 2019).

4.1.2. Terramoto Haiti 2010

O desastre humanitário que decorreu do terramoto de 2010 no Haiti, apesar de não ter ocorrido em território nacional, a sua análise é de interesse para este trabalho pela semelhança do cenário com um possível evento sísmico na RAA.



Em janeiro de 2010 um sismo de magnitude 7.0 abalou o Haiti. Foram destruídos centenas de milhares de edifícios, resultaram centenas de milhares de feridos e outras tantas vidas perdidas (Cecchine, et al., 2013). As autoridades nacionais pediram ajuda humanitária internacional que chegou de 26 diferentes países (IASC, 2010).

As infraestruturas logísticas foram afetadas, como o aeroporto, os portos marítimos e as estradas (IASC, 2010). Os 26 países envolvidos empenharam meios militares, foram deslocados hospitais de campanha, pessoal militar, meios aéreos, navios hospital, navios de carga, equipamentos de movimentação de carga e helicópteros. Estes meios serviram para entregar água potável, refeições, equipamento médico e fármacos (IASC, 2010).

O Coronel Dias de Almeida, no seu trabalho “A capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária das forças armadas” (2020) estuda a missão de apoio humanitário ao Haiti e lista como lições aprendidas desta missão:

- Os meios de transporte estratégico foram fundamentais para projetar a longas distâncias e rapidamente forças militares, equipamentos e ajuda humanitária;
- A utilização de navios de desembarque anfíbio foram cruciais para projetar ajuda na praia, uma vez que os portos comerciais estavam inoperacionais.

Esta missão demonstrou o potencial e os desafios do transporte logístico militar em missões de AHE em ambiente arquipelágico. Especialmente num cenário com destruição significativa das infraestruturas locais.

4.1.3. Furacão Lorenzo na ilha do Faial em 2019

A missão de AHE resultante da passagem do furacão “Lorenzo” no arquipélago dos Açores em 2019, foi um exemplo de integração de esforços dos vários ramos das FFAA num dos cenários mais prováveis no território da RAA.

A passagem deste furacão provocou danos em edifícios e infraestruturas logísticas na Ilha das Flores, tendo afetado o porto comercial. O Governo Regional declarou situação de crise energética por dificuldades em abastecer a ilha (Marchante, 2019).

O EMGFA coordenou as operações conjuntas, empregando cerca de 350 militares da Marinha, Exército e Força Aérea. Foi utilizado um avião de transporte de carga pesada C-130 com equipas de fuzileiros, mergulhadores e hidrográfica da Marinha para “avaliarem o estado de acessibilidade do Porto das Lajes das Flores e de outras infraestruturas que possam ser usadas por embarcações para abastecimento da ilha” (Agência Lusa, 2019).

A Marinha deslocou o navio patrulha “Setúbal” que estava na RAA, com combustível e bens de primeira necessidade. Foi ainda destacada a fragata “Álvares Cabral” e o navio



reabastecedor “Bérrio” do continente, com militares e material de apoio a emergências civis (Agência Lusa, 2019).

Conforme referido por CMG Maurício Barbosa (entrevista por e-mail, 08 de dezembro de 2020), “...a missão foi cumprida com sucesso, uma vez que da ação concertada de todos os elementos da TU (*task unit*) foi possível abrir o porto à navegação de navios inferiores a 90 metros e com calado inferior a 4m, permitindo ainda, com uma força naval robusta junto ao porto, assegurar o comprometimento das FFAA no apoio à população da Ilha das Flores, e em larga medida contribuir para a tranquilização [da população]”. Este relato demonstra a importância do emprego de meios navais em situações de calamidade nas ilhas.

Como limitações, o CMG Maurício Barbosa (entrevista por e-mail, 08 de dezembro de 2020) refere que “O ideal seria possuir uma presença naval mais efetiva nos arquipélagos que garantisse uma resposta inicial mais rápida e robusta”. Refere ainda o constrangimento da saída do NRP Bérrio do ativo que condicionaria a mesma missão nos dias de hoje.

O envio de forças ligeiras especializadas numa primeira ação de reconhecimento demonstrou-se importante para a missão. A projeção destas forças ligeiras por via aérea é possível e eficaz numa primeira ação de reconhecimento da área e levantamento de necessidades. Porém, o transporte pesado e mais permanente disponibilizado por meios navais mostrou-se crucial.

4.2. Limitações nos meios das Forças Armadas

O apêndice E apresenta os meios militares do Dispositivo de Forças (DIF) considerados úteis para missões de AHE na RAA e RAM. Confrontando o atual dispositivo com os meios que foram utilizados nos casos estudados, é possível infletir sobre as limitações dos meios das FFAA para estes cenários.

4.2.1. Lacunas de meios

Da análise dos meios existentes nas FFAA e comparando com os meios que o estudo dos casos de missões AHE passadas, é possível verificar que as FFAA têm uma lacuna no transporte logístico por via marítima. A não existência de um navio polivalente logístico ou de desembarque anfíbio limita a capacidade de transporte aos navios de patrulha costeiros, oceânicos e fragatas. O abate ao efetivo do NRP “Bérrio” em 2020, o reabastecedor de esquadra, agravou ainda mais a lacuna no transporte logístico marítimo.

4.2.2. Aquisição de meios planeada

O Coronel Dias de Almeida no seu trabalho “A capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária das forças armadas.” (Almeida, 2020) identifica os meios previstos adquirir ao abrigo da Lei de Programação Militar (LPM) que



têm utilidade para AHE. Os mais relevantes são as cinco aeronaves de transporte aéreo KC-390 para a Força Aérea, um navio polivalente logístico e um navio reabastecedor de esquadra para a Marinha (Almeida, 2020). Estes meios irão incrementar a capacidade de transporte para os arquipélagos das FFAA. Porém, é referido pelo Coronel Dias de Almeida que a aquisição destes meios decorrerá nos próximos anos até 2030. Assim, só é expectável que a totalidade da capacidade de transporte aérea e marítima esteja completa em 2027 (Almeida, 2020).

4.3. Síntese conclusiva

As missões estudadas demonstraram que a projeção de forças para o terreno é crucial. Numa primeira fase de forma rápida e expedita como foi demonstrado com o transporte de equipas pequenas de reconhecimento na missão Lorenzo 2019. Numa segunda, de forma sustentada e com larga capacidade. Nos cenários arquipelágicos, o transporte marítimo mostrou-se ser crucial para a segunda fase, como ficou demonstrado na missão do Haiti e identificado como lacuna na missão da Madeira em 2010.

Da comparação dos meios das FFAA existentes, para cenários AHE nos arquipélagos, com os necessários, ficou claro que existe uma lacuna na capacidade de transporte logístico por via marítima. Capacidade esta que está prevista ser adquirida no plano de aquisições da LPM em vigor, porém sem solução nos próximos sete anos. Assim considera-se respondida à QD2.



5. A centralização da gestão de recursos militares para a emergência

Conhecidos os cenários mais prováveis de AHE nos arquipélagos e as limitações dos meios das FFAA para empregar nestes cenários, o presente capítulo pretende responder à QD3: “Que efeitos poderá ter a centralização da gestão de recursos militares para a emergência?”.

5.1. Comando conjunto

As missões conjuntas das FFAA são coordenadas pelo Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) na dependência do CEMGFA e tem como missão o “comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças”, conforme definido no Decreto Regulamentar n.º 13/2015. No âmbito das missões de AHE, o CCOM conta com o Estado-Maior do CCOM (EMCCOM) para identificar as condições de emprego e acompanhar as forças empenhadas em ações de cooperação com a proteção civil, assim como assegurar um plano de exercícios anual conjunto. O EMCCOM tem na sua estrutura o Centro de Operações Conjunto (COC) que na área de operações deve assegurar a ligação a entidades de proteção civil, prepara e propõe o uso de forças com planos de operações e contingência, e a área de recursos é responsável pela logística das operações (DR n.º 13/2015).

Para as regiões autónomas, conforme estabelecido na Diretiva Operacional N.º 032 do CEMGFA de 2018, o EMGFA conta com o COA e o COM para o C2 das unidades afetas a estes nestas regiões. Estes comandos têm a missão de planeamento, treino e emprego das forças que lhe estão atribuídas de forma conjunta (DIROP 09, 2018).

5.1.1. Vantagens e limitações do uso conjunto das Forças Armadas

Para entender as vantagens e limitações do uso conjunto de meios das FFAA em AHE nos arquipélagos, foram desenvolvidas entrevistas a oficiais do COA e COM. O Major Costa Baptista, do COA (entrevista por e-mail, 16 de dezembro de 2020), identifica como mais valia [das FFAA], o seu “elevado grau de prontidão”. Porém, são apresentados como desafios, a “dificuldade no desenvolvimento de uma operação conjunta devido à falta (...) uniformização operacional transversal aos três Ramos.”.

O Major Cadima Ribeiro do COM (entrevista por e-mail, 06 de janeiro de 2021), ressalva como limitação do emprego FFAA em AHE na RAM os meios limitados atribuídos à RAM, que poderão ser insuficientes em cenários de grandes dimensões.

Assim, considera-se que a estrutura de C2 para AHE na RAA e RAM favorece a economia de meios visto que são usados os meios do DF em duplo-uso. Porém, apresenta



desafios na uniformização da doutrina e robustez dos meios existentes face aos cenários possíveis, conforme referido em entrevistas.

5.1.2. Novo Conceito de Apoio Militar à Emergência

Em entrevista transcrita no Apêndice C (entrevista por telefone e e-mail, 22 de janeiro de 2021), o Coronel Rebelo de Carvalho, oficial de ligação das FFAA à ANEPC, referiu a tendência da criação de um novo conceito de apoio militar à emergência civil ao nível do EMGFA. O novo conceito pretende transitar de “uma lógica de disponibilização de um catálogo de forças e meios (...) para uma lógica de cumprimento de missões operacionais e objetivos claramente definidos”. Permitindo “uma gestão centralizada dos recursos, maior flexibilidade de emprego dos meios, assegurando assim uma capacidade de resposta adequada à multiplicidade de situações em que seja necessário o empenhamento das FFAA”. Espera-se com esta transformação uma utilização mais eficiente dos meios e uma simplificação da ligação ANEPC-FFAA.

5.2. Unidade de Apoio Militar de Emergência do Exército

Enquadrado pelo CEM 2014, a Diretiva n.º 114/CEME/16, de 10 de agosto de 2016 cria o Regimento de Apoio Militar de Emergência (RAME), localizado em Abrantes, que tem como missões, aprontar a Unidade de Apoio Militar de Emergência (UAME) e constituir-se como polo de formação. O princípio de constituição da UAME é de uma unidade modular, rapidamente configurável em função do cenário de intervenção. Os meios empregues podem crescer rapidamente com recurso ao emprego dual das capacidades do Exército no local. A figura 6 apresenta as capacidades do Exército para Apoio Militar de Emergência (Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército, 2019).

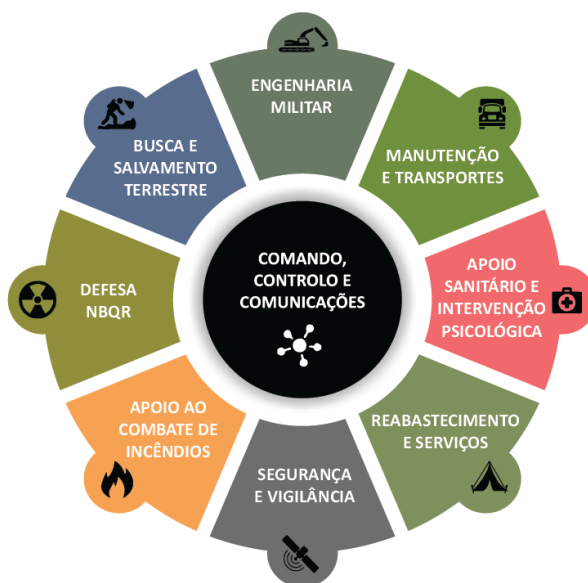


Figura 5 - Capacidades do Exército para AHE

(fonte: (Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército, 2019))

Em entrevista, o Tenente-Coronel Sandro Geraldês da UAME (entrevista por e-mail, 11 de janeiro de 2021), afirma como mais valia do RAME o “desenvolvimento e manutenção em permanência da capacidade de C2” para AHE, o “treino operacional” e o “desenvolvimento de táticas, técnicas e procedimentos”. Conforme ilustrado na figura 7. Quanto às limitações, o entrevistado apresenta o fato de o duplo-uso dos meios impedir “uma completa especialização” em AHE.



Figura 6 - Mais-valias da UAME

O Tenente-Coronel Sandro Geraldês apresenta então como lições aprendidas que o RAME traria para uma UCAME (entrevista por e-mail, 11 de janeiro de 2021):

- “Capacidade C2 permanente para meios que não são orgânicos”, usados em duplo-uso. Esta capacidade melhora a eficiência na utilização de meios;
- “A ligação e experiência já adquirida” com a ANEPC. Para uma missão que é sempre de apoio, esta ligação é crucial;
- “*Know how* e capacidade de planeamento de operações de AHE”. missões que conforme demonstrado anteriormente têm tendência crescente na sua importância, frequência e magnitude.

Esta seção mostra assim como o Exército se organizou para as missões de apoio militar à emergência com a criação do RAME e UAME. Uma unidade agrupada permite uniformizar a resposta das várias unidades do Exército no território nacional e permite ter uma estrutura de C2 permanente que uniformiza e otimiza a utilização dos meios em AHE.

5.3. Unidade Conjunta de Apoio Militar de Emergência (UCAME)

Tomando como exemplo unidades militares conjuntas de países amigos para a AHE, o CMG Rodrigues Campos aborda no seu trabalho (Campos, 2019) a otimização do emprego das FFAA em AHE com recurso a uma UCAME. De entre as mais valias apresentadas, as seguintes são consideradas aplicáveis ao objeto de estudo do presente trabalho:

- O acesso de fontes de financiamento vedadas a fins militares. Como é o exemplo dos fundos europeus para a proteção civil, como o “rescEU”;
- A compatibilização de diferentes sistemas de informação, com vantagens no C2;
- Uma formação dedicada conjunta nas FFAA para AHE. Com resultados esperados na uniformização dos procedimentos entre os vários ramos.

Em contrapartida, como principal constrangimento à criação da UCAME é apresentada a escassez de recursos, humanos e financeiros (Campos, 2019).

É possível verificar que as vantagens elencadas para uma eventual UCAME (figura 8) estão alinhadas com as vantagens verificadas na experiência da UAME (figura 7) e vão ao encontro dos desafios encontrados nas entrevistas aos oficiais do COA e COM nas missões de AHE na RAA e RAM, nomeadamente, na doutrina conjunta e na robustez dos meios. Este tipo de órgão está também alinhado com o novo conceito de emprego das FFAA em AHE em desenvolvimento no EMGFA, apresentado no ponto 5.1.2. deste capítulo. Nomeadamente no aumento da robustez do C2 em missões de AHE com vista à gestão centralizada dos recursos da defesa para AHE.



Figura 7 - Mais-valias da UCAME



5.4. Síntese conclusiva

No presente capítulo ficou demonstrado que o C2 conjunto de missões de AHE pertence ao EMGFA e os meios são usados em duplo-uso. Resultado de entrevistas desenvolvidas concluiu-se que a estrutura existente favorece a economia de meios e prontidão na resposta, porém, apresenta desafios na utilização de uma doutrina conjunta e na robustez dos meios. Foi ainda apresentado um novo conceito em desenvolvimento no EMGFA que demonstra a tendência de alterar o conceito de emprego de “missão tarefa” para “operação conjunta” com C2 no EMGFA.

Foi então analisado o exemplo da UAME do Exército com recurso a entrevista e foi observado que esta unidade permitiu uniformizar procedimentos, desenvolver treino e criar uma estrutura C2 permanente.

Por fim, foi analisada a proposta de criar uma unidade conjunta ao nível dos ramos (UCAME). Verificou-se que as vantagens esperadas deste tipo de unidade estão alinhadas com as vantagens demonstradas na UAME e vão ao encontro das dificuldades nas missões de AHE conjuntas, nomeadamente, a uniformização de procedimentos e aumento da robustez dos meios com acesso a fontes de financiamento supletivas. Foi ainda demonstrado que a criação deste órgão é concordante com o novo conceito de emprego das FFAA em AHE em desenvolvimento no EMGFA. Assim, considera-se respondida a QD 3.



6. Conclusões

O presente trabalho teve como OG: “Propor medidas para fortalecer os meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos”. Para tal foi investigada a resposta à QC: “Que medidas poderão ser tomadas para fortalecer os meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos?”.

Para atingir o objetivo proposto foi adotado um raciocínio indutivo, usando a observação de factos particulares para dar resposta às QD e assim inferir numa teoria que dá resposta à QC. A estratégia de pesquisa aplicada foi qualitativa, com um desenho de pesquisa do tipo “estudo de caso”. O estudo foi delimitado aos meios das FFAA para AHE quanto ao conteúdo, nas situações de AHE nos arquipélagos quanto ao espaço e na atualidade quanto o tempo.

O capítulo 3 procurou dar resposta à QD1: “Quais são as missões de AHE com emprego das FFAA?”. Foi demonstrado que a legislação nacional prevê a utilização das FFAA em missões de apoio à proteção civil, em situações de catástrofe naturais, nomeadamente, na CRP e nas leis orgânicas das FFAA e da PC. E ainda nos conceitos estratégicos políticos e militares. Foi depois demonstrada a operacionalização da cooperação entre a ANEPC e as FFAA e qual a estrutura dentro das FFAA para o comando e controlo destas missões. Foi ainda demonstrado que o pedido de meios às FFAA é feito pela ANEPC ao CEMGFA, e este delega no COA e COM o C2 nas missões de AHE na ROA e RAM respetivamente. Por fim, foram identificados os cenários AHE mais prováveis nos arquipélagos com base nos eventos passados, que permitiu concluir que as FFAA devem estar preparados para aluviões na RAM e furacões e sismos na RAA.

Enquadrado o emprego das FFAA em AHE, o capítulo 4 procurou dar resposta à QD2: “Quais são as capacidades materiais das FFAA em missões de AHE nos arquipélagos?”. Foram estudados casos de emprego de FFAA em AHE que demonstraram que a projeção de forças para o terreno é crucial. Numa primeira fase de forma rápida e expedita. Numa segunda de forma sustentada e com larga capacidade. Nos cenários arquipelágicos, o transporte marítimo mostrou-se ser crucial para a segunda fase, conforme demonstrado nos casos da Madeira e do Haiti. Posteriormente foi feito um levantamento dos meios das FFAA existentes para cenários AHE arquipelágicos. Confrontando-se os meios existentes com os meios necessários (tendo por base os casos de estudo e os cenários mais prováveis) foi possível demonstrar que existe uma lacuna na capacidade de transporte logístico por via marítima.



O quinto capítulo deste TII procura dar resposta à QD3: “Que efeitos poderá ter a centralização da gestão de recursos militares para a emergência?”. Este capítulo começa por apresentar a atual organização conjunta para missões AHE e com recurso a entrevistas são identificados desafios, nomeadamente, a construção de doutrina conjunta e robustez de meios.

Foi então analisado o caso da UAME do Exército como exemplo de centralização da gestão de recursos para missões de AHE. Demonstrou-se que esta unidade trouxe vantagens na uniformização de procedimentos e treino e na criação de C2 permanente. Foi depois analisada a proposta de uma unidade conjunta ao nível dos ramos (UCAME) e verificou-se que as vantagens esperadas deste tipo de unidade estão alinhadas com a experiência positiva da UAME e vão ao encontro das dificuldades encontradas nas missões de AHE conjuntas, nomeadamente, a uniformização de procedimentos e aumento da robustez dos meios com acesso a fontes de financiamento supletivas. Foi ainda demonstrado que a criação deste órgão é concordante com o novo conceito de emprego das FFAA em AHE em desenvolvimento no EMGFA.

Analisando a informação recolhida nas três QD foi possível verificar quais as missões prováveis de AHE nos arquipélagos com emprego das FFAA, assim como as atuais limitações para estes cenários e ainda analisar o contributo que uma unidade conjunta poderia dar para resolver estas limitações. É então possível inferir uma resposta à QC, afirmando-se que uma unidade militar conjunta para AHE, poderia contribuir para o fortalecimento dos meios das FFAA num cenário de AHE nos arquipélagos, de forma elencada nos seguintes pontos:

- Permitir desenvolver **doutrina conjunta** para AHE, contribuindo para a otimização dos recursos existentes;
- Permitir concorrer a fontes de **financiamento supletivo** para meios dedicados a AHE, e assim colmatar as falhas de meios atuais, como o transporte logístico por via marítima;
- Permitir construir uma estrutura de **C2 permanente** e obter vantagens na eficiência da utilização de meios, melhorando a ligação à proteção civil.

Como contributos do presente trabalho para o conhecimento, destaca-se o estudo do conceito da centralização da gestão de recursos das FFAA como solução de fortalecimento destes recursos para os cenários de AHE mais prováveis nos arquipélagos.

Como principais limitações, este trabalho não quantifica os custos da criação de uma unidade conjunta para AHE, assim como não foram quantificadas as oportunidades de



financiamento supletivo para meios de AHE. Assim, sugerem-se como linhas de investigação futuras o desenvolvimento do tema e exploração das limitações identificadas.



Bibliografia

- Abreu, T., Roxo, M., & Neri, L. (2014). *Riscos naturais na Região Autónoma da Madeira: análise dos riscos naturais de maior incidência*. RISCOS - Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, pp. 913 - 916. doi:http://dx.doi.org/10.14195/978-989-96253-3-4_162
- Afonso, M. J. (2010). *Apoio humanitário, capacidades da marinha portuguesa*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Agência Lusa. (Outubro de 2019). Furacão Lorenzo. *Forças Armadas avaliam estado de acessibilidade do Porto das Lajes*. Observador. Obtido de <https://observador.pt/2019/10/05/furacao-lorenzo-forcas-armadas-avaliam-estado-de-acessibilidade-do-porto-das-lajes/>
- Almeida, C. V. (09 de Junho de 2020). *A capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária das forças armadas*. (I. U. Militar, Ed.) Trabalho de Investigação Individual.
- Assembleia Constituinte de 10 de abril (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1ª série, 86, 738-775. Lisboa: Presidência da República.
- Batuca, D. B. (maio de 2017). *Unidade de Apoio Militar de Emergência - Modelo de Apoio Suplementar à Autoridade Nacional de Proteção Civil*. Lisboa: Academia Militar.
- Caires, M., Miranda, T., Santos, T. P., Figueiredo, J., & Beleza, J. (2020). *O dia que mudou a Madeira para sempre*. Expresso.
- Campos, C. C. (2019). *As forças armadas e a sua capacidade de intervenção/empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Cecchine, G., Morgan, F., Wermuth, M., Jackson, T., Schaefer, G. A., & Stafford, M. (2013). *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake*. RAND. Obtido em 03 de Dezembro de 2020, de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR304/RAND_RR304.pdf
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (2018). *Diretiva Operacional N.º 032/CEMGFA/2018*. Lisboa: EMGFA.
- Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (2013). *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)*. Altera e república o Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho. Diário da República, 1.ª Série, 105, 3190 a 3199. Lisboa: Ministério da Administração Interna.



- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC)*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 1798 a 1808. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Estado-Maior das Forças Armadas. (2019). *Plano de Atividades*. Lisboa.
- Decreto Regulamentar n.º 13/2015 de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5275 a 5295. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Figueiredo, P. P. (2019). Furacão Lorenzo. *Nos Açores as tempestades só dizem até já*. Expresso.
- Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército. (2019). *Apoio Militar de Emergência do Exército*. Comunicado. Obtido de https://assets.exercito.pt/SiteAssets/GabCEME/RCRPP/Comunicados/2019/Comunicado10_19.pdf
- Global Change Data Lab (a). (08 de 11 de 2020). *Global reported natural disasters by type, 1970 to 2019*. Obtido em 2020, de Our world in data: <https://ourworldindata.org/grapher/natural-disasters-by-type?time=1970..latest>
- Global Change Data Lab (b). (08 de 11 de 2020). *Our world in data*. Obtido em 2020, de Urbanization: <https://ourworldindata.org/grapher/urban-and-rural-population>
- IASC. (2010). *Response to the Humanitarian Crisis in Haiti*.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2008). *Civil-military Guidelines and Reference for Complex Emergencies*. Nova Iorque: ONU.
- Lei Orgânica nº5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545 a 4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica nº 6/2014 de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República 1.ª Série, 167, 4597 a 4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto (2015). *Procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro*. Diário da República, 1.ª Série, 149, 5311 a 5326. Lisboa: Assembleia da República.
- Marchante, R. (2019). *Marinha e Força Aérea vão ajudar na recuperação dos danos nos Açores*. Lusa. Obtido de <https://sicnoticias.pt/especiais/furacao-lorenzo-nos->



acores/2019-10-03-Marinha-e-Forca-Aerea-vao-ajudar-na-recuperacao-dos-danos-nos-Acores

Medeiros, S. L. (2010). *Análise da susceptibilidade, vulnerabilidade, e do risco sísmico no concelho da Povoação (São Miguel, Açores), recorrendo a técnicas de cartografia automática*. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Ministério da Defesa Nacional. (22 de Julho de 2014). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Lisboa.

North Atlantic Treaty Organization. (2019). *Glossary of terms and definitions*. AAP-06.

Nunes, I. A. (2020). *A Marinha portuguesa e a capacidade de empenhamento em intervenção humanitária e em assistência humanitária*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.

Presidência do Conselho de Ministros. (27 de agosto de 2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2015*. Diário da República, 1.ª série.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981 a 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2015, de 27 de agosto (2015) *Aprova a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 6421 a 6427. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Santos, L., Lima, J., Garcia, F., Monteiro, F., Silva, N., Silva, J., . . . Piedade, J. (2019). *Orientações metodológicas para elaboração de trabalhos de investigação* (Vols. Cadernos do IUM N.º8 (2ª ed., revista e atualizada)). Pedrouços: IUM - Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM).

Silva, A. C. (s.d.). *O apoio humanitário, contributos das forças conjuntas e combinadas*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

United Nations humanitarian civil-military coordination (a). (s.d.). *Guide for the Military*. United Nations.

United Nations humanitarian civil-military coordination (b). (2018). *Field Handbook*. United Nations.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2018). *World humanitarian data and trends 2018*. Obtido em 08 de 11 de 2020, de United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: <https://www.unocha.org/research-and-reports>



Victória, S., Cardoso, N. A., & Alfama, V. I. (Agosto de 2016). *A erupção vulcânica de 2014/15 na Ilha do Fogo Cabo Verde e as suas principais consequências*. Revista Pós Ciências Sociais, pp. 49 - 62.



Apêndice A — Corpo de Conceitos

Quadro 1 - Corpo de conceitos

Ajuda humanitária	Os recursos necessários para aliviar diretamente o sofrimento humano.
Assistência humanitária	Utilização de recursos militares para assistir ou complementar os esforços de entidades civis de socorro para aliviar o sofrimento humano.
Operação humanitária	Operação montada especificamente para aliviar sofrimento humano numa área onde as expectáveis entidades civis não são capazes ou não têm vontade de atuar.
Ação humanitária e de emergência	Ações com o objetivo proteger a integridade física e moral das pessoas que se encontram em situações de catástrofe natural ou calamidade pública.
Ajuda humanitária e de emergência	Emprego dos meios das FFAA para qualquer ação de ajuda humanitária, seja assistência ou operação.



Apêndice B — Modelo de análise

Quadro 2 - Modelo de análise

Modelo de Análise					
QD	Conceito	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
QD1	Missões de AHE com emprego das FFAA (QD1)	Ligação das FFAA à ANEPC	Procedimentos	Doutrina	Análise documental e entrevista
			Limitações na cooperação FFAA-AHE	Experiência	Entrevista
		Organização militar conjunta para AHE	Organização	Doutrina	Análise documental e entrevista
			Limitações e constrangimentos	Experiência	Entrevista
QD2	Meios das FFAA para AHE (QD2)	Meios úteis para AHE	Meios utilizados em missões passadas	Estudo de casos	Análise documental e entrevista
		Limitações de meios para AHE	Meios existentes	Dispositivo nos arquipélagos	Análise documental
QD3	Centralização de recursos de AHE (QD3)	Fortalecimento dos meios para AHE	Vantagens da centralização para a otimização de meios para AHE	Exemplo do RAME	Entrevista e análise documental

**Apêndice C — Guião de Entrevista****Quadro 3 - Guião de entrevistas**

QD1: Quais são as missões de ajuda humanitária que as forças armadas podem ser empregues?	
Variável	Procedimentos e limitações na cooperação da FFAA à ANEPC
Questões	Q 1.1. Como chega o pedido da ANEPC ao EMGFA para emprego dos meios militares em missões de ajuda humanitária e de emergência (AHE)? Quais são os critérios e quem tem o poder de decisão sobre que missões é plausível empregar meios militares?
	Q 1.2. Após o pedido de colaboração da ANEPC como corre o processo de analisar o cenário, definir que meios são necessários e analisar a disponibilidade dos ramos? É uma análise feita ao nível do EMGFA? São envolvidos os ramos?
	Q 1.3. Quais são as características das FFAA que as autoridades de proteção civil procuram quando solicitam o contributo destas nas missões de apoio à proteção civil?
	Q 1.4. Quais as principais limitações e dificuldades das forças armadas na cooperação com entidades de proteção civil?
Variável	Organização e limitações das FFAA para missões de ajuda humanitária de emergência (AHE)
Questões	Q 1.5. Em caso de catástrofe nos arquipélagos, que papel tem o COA e COM? Como estes interagem com as estruturas regionais dos diferentes ramos? E como interagem com a estrutura da proteção civil?
	Q 1.6. No mesmo cenário de ajuda humanitária nos arquipélagos, quem define que meios são adequados ao cenário e quais estão disponíveis?
	Q 1.7. No caso específico de um cenário de ajuda humanitária e de emergência nos arquipélagos, que mais valias têm as forças armadas para estas missões e que contributo poderão trazer na cooperação com as entidades de proteção civil?
	Q 1.8. Ainda no mesmo cenário de ajuda humanitária nos arquipélagos, que limitações e constrangimentos têm as forças armadas nestas missões?
QD2: Quais são as capacidades materiais das FFAA em missões de AHE nos arquipélagos?	
Variável	Meios empregues em missões passadas – Furacão Lorenzo
Questões	Q 2.1. No âmbito da missão de apoio à ilha das Flores, após a passagem do furacão Lorenzo, pode enquadrar o cenário de emprego com uma breve caracterização dos meios empregues?
	Q 2.2. Que tarefas estavam incumbidas à sua unidade? Quem detinha o comando das operações? A quem respondia a sua unidade?
	Q 2.3. Considera que os meios das forças armadas disponíveis foram os adequados ao cenário e às tarefas exigidas? Quais foram os meios que considerou mais importantes para o sucesso da missão? Que limitações encontrou?
	Q 2.4. Como considera que se poderia ter otimizado o desempenho das Forças Armadas na missão que esteve presente?
QD3: Que efeitos poderá ter a centralização da gestão de recursos militares para a emergência?	
Variável	Vantagens da centralização para a otimização de meios para AHE – Experiência do RAME
Questões	Q 3.1. Qual é a mais valia do RAME, como unidade integradora de esforços do Exército para a missão de ajuda humanitária? E principais limitações?
	Q 3.2. Como está estruturado o comando e controlo em missões de emergência? É centralizado no RAME? Quando utilizam unidades fora do RAME quem fica com o comando operacional dessas unidades?
	Q 3.3. Caso surgisse um cenário de emergência de grandes dimensões nos arquipélagos, seriam empregues meios locais ou teriam capacidade de enviar meios do continente?
	Q 3.4. Como funciona o comando e controlo em caso de missões conjuntas? Se estiverem empregues no mesmo cenário meios dos três ramos? Quem tem o comando operacional? EMGFA? Que ligação existe EMGFA - UAME?
	Q 3.5. Quanto à formação e treino. O RAME desenvolve atividades de treino e formação com as várias unidades do Exército fora do RAME que podem contribuir para missões de emergência em duplo uso? E nas missões de treino, existem planos para treinos conjuntos com outros ramos para a emergência?



	Q 3.6. Quanto ao planeamento e preparação de missões de emergência. Visto ser o RAME o agregador dos meios do Exército para a emergência, é o RAME responsável por planear as operações de emergência? Ao nível da logística, é o RAME responsável pela logística das missões de emergência?
	Q 3.7. Que lições aprendidas poderia o RAME “exportar” para uma eventual unidade de comando conjunta militar para a ajuda humanitária?



Apêndice D — Respostas às entrevistas

QD1: Quais são as missões de ajuda humanitária que as forças armadas podem ser empregues?	
Variável	Procedimentos e limitações na cooperação da FFAA à ANEPC
Entrevistado	COR Rebelo de Carvalho (ligação EMGFA – ANEPC), entrevista por telefone e e-mail a 22 de janeiro de 2021.
Q1.1.	<p>Quanto ao procedimento do tratamento do pedido de colaboração das FFAA pela ANEPC, o entrevistado respondeu com a doutrina em vigor e legislação aplicável, abordada no capítulo 3.</p> <p>Quanto aos critérios de emprego:</p> <p>O emprego dos meios das Forças Armadas faz-se através de programas e planos de envolvimento aprovados (<u>apoio programado</u>) e de acordo com solicitações inopinadas (<u>apoio não programado</u>) da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) no Continente, ou dos Serviços Regionais de Proteção Civil (SRPC) nas Regiões Autónomas.</p>
Q1.2.	<ul style="list-style-type: none">– Depois de auscultado o Rep FFAA ao Comando Distrital de Operações de Socorro (CDOS), o Comandante Distrital (CODIS) encaminha o pedido para o Comando Nacional da Emergência e Proteção Civil (CNEPC). (Face à urgência, cabe ao Sr. CODIS o envio do pedido independentemente do parecer do Rep FFAA).– Para além deste caminho ou doutro que a legislação em vigor permita (Lei de Bases da Proteção Civil), a solicitação chegará ao presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, para a participação das Forças Armadas no apoio solicitado (enquadrado em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais), que internamente o fará chegar ao CNEPC.– No caso previsto no número anterior, compete ao comandante operacional nacional (CONAC) avaliar o tipo e dimensão da ajuda a solicitar, bem como a definição das prioridades.– O pedido em seguida deverá ser encaminhado pelo CNEPC ao CCOM/EMGFA, que o avalia, e conforme despacho interno (DOI), o poderá encaminhar para o(s) Ramo(s), para consulta da disponibilidade para o apoio; (ANEPC – DOI – COC – Ramos)– O(s) Ramo(s) analisarão e darão resposta ao pedido, enviando disponibilidade ao CCOM/EMGFA, que depois de avaliada/validada será encaminhada para o CNEPC e/ou Rep (s) FFAA.
Q1.3.	<p>A participação das Forças Armadas (FFAA) recai em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, definidas em legislação aplicável. É feita em função da disponibilidade e prioridade do emprego dos meios militares. Em termos gerais, podem englobar as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none">– <u>Patrulhamento, vigilância, prevenção, deteção, rescaldo e vigilância pós-incêndio florestal;</u>– <u>Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, nomeadamente na triagem, cuidados médicos de emergência e na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;</u>– <u>Ações de busca e salvamento;</u>– Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico, quer para as operações, quer para a população afetada. Pode incluir fornecimento de alimentação (eventualmente confecção) e distribuição de abastecimentos, nomeadamente medicamentos, água e combustíveis;– Fornecimento temporário de alojamento, na sua capacidade sobrança, ou com possibilidade de recurso a tendas;– Montagem de acampamentos de emergência;– Reabilitação de infraestruturas e/ou ações de apoio técnico;



	<ul style="list-style-type: none">– Prestação de apoio em comunicações;– Contribuir na preparação e implementação dos planos de emergência, elaborados aos diferentes níveis (nacional, regional, distrital e municipal), nos termos da legislação em vigor;– Participar na realização de exercícios de simulação e treino, para operações de proteção civil.
Q1.4.	<ul style="list-style-type: none">– Recursos existentes nas FFAA, “finito”;– Morosidade de resposta proporcional à ausência de dados/requisitos no pedido;– Identificação de POC/autoridade responsável ou que está na origem no pedido de apoio; quebra da hierarquia respetiva no encaminhamento dos pedidos;– Pedidos generalistas não adequados às características das FFAA;– Identificação da necessidade de resposta local englobada numa resposta regional e/ou nacional;– Articulação com outras entidades externas e cooperantes na resposta;– A não aplicação do princípio da subsidiariedade;– Falta de triagem intermédia e/ou final à exequibilidade do pedido.
Novo conceito AMEC	<p>Em entrevista o COR Carvalho referiu que resultado das experiências recentes de apoio das FFAA à ANEPC está a nascer um novo conceito de colaboração no EMGFA.</p> <p>O novo conceito de Apoio Militar à Emergência Civil (AMEC) pretende passar “de uma lógica de disponibilização de um catálogo de forças e meios, de acordo com as necessidades e pedidos das entidades civis responsáveis na área da proteção civil, para uma lógica de cumprimento de missões operacionais e objetivos claramente definidos”. Este conceito pretende-se que traga vantagens como “uma gestão centralizada dos recursos, maior flexibilidade de emprego dos meios, assegurando assim uma capacidade de resposta adequada à multiplicidade de situações em que seja necessário o empenhamento das FFAA”.</p>
Variável	Organização e limitações das FFAA para missões de ajuda humanitária de emergência (AHE)
Entrevistado	MAJ Costa Baptista (COA), entrevista por e-mail recebida a 16 de dezembro de 2020.
Q1.5.	<ul style="list-style-type: none">– Diretiva Operacional n.º 032/CEMGFA/2018, de 30 de maio (Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil);– PLACON/01/EMGFA/20 para Execução de uma Operação de Resposta a Catástrofes nas Regiões Autónomas, aprovado por despacho de 22 de outubro de 2020 do Ministro da Defesa Nacional;– Diretiva Operacional n.º 03/COA/2020, de 13 de fevereiro (Apoio Militar a Emergências Cíveis na Região Autónoma dos Açores) - em fase de aprovação;– Plano de Contingência do COA (PLACON AÇOR/COA/2020) – em fase de aprovação.– Resolução do Conselho do Governo fl.º 55/2019, de 16 de abril de 2019 (Plano Regional de Emergência de Proteção Civil dos Açores – PREPCA);– Resolução do Conselho do Governo n.º 56/2019, de 16 de abril de 2019 (Regulamento do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro da Região Autónoma dos Açores — SIOPS-RAA);– Decreto Legislativo Regional fl.º 26/2019/A, de 22 de novembro (Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma dos Açores).
Q1.6.	<ul style="list-style-type: none">– Ref.: DIROP 32/CEMGFA/18.– As capacidades estão tipificadas (ver Anexo D).– Em pormenor os meios mobilizáveis são identificados pelos respetivos Ramos mensalmente através do envio de um quadro de meios.– Na RAA a autorização para atuação é da competência do Comandante Operacional dos Açores.



Q1.7.	Essencialmente, pelo elevado grau de prontidão e pela existente das capacidades identificadas em Anexo D.
Q1.8.	<ul style="list-style-type: none">– Restrições: Dificuldade no desenvolvimento de uma operação conjunta devido à falta de cultura conjunta. Em pormenor, uniformização operacional transversal aos três Ramos. (procedimentos, relatos, formatos, etc.)– Constrangimentos: Acabamos sempre por cumprir a missão, no entanto, e a título de exemplo, a ausência de uma capacidade específica poderá levar ao não cumprimento da missão.
Entrevistado	MAJ Inf Cadima Ribeiro e CTEN Tiago Roxo (COM), entrevista por e-mail recebida a 12 de janeiro de 2021.
Q1.5.	<ul style="list-style-type: none">– Cabe ao Comandante Operacional da Madeira acionar todos os meios das FFAA das componentes dos ramos sedeadas na RAM (Região Autónoma da Madeira), conforme DIROP 09/COM/18 Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil na Região Autónoma da Madeira e DIROP 32/CEMGFA/18 - Participação das Forças Armadas em Ações de Proteção Civil.– O fluxo de Comando parte com o pedido inicial do Governo Regional da Madeira ou de outra estrutura da RAM, entenda-se como exemplo SRPC ou SESARAM, o Comandante Operacional da Madeira analisa com o seu Estado-Maior e encaminha o pedido para o Comando de Componente dos ramos que consiga responder com os meios mais adequados e disponíveis.– O SRPC é informado pelo COM de qual das Componentes dos Ramos sediadas na RAM será dada a resposta e coordena o empenhamento com as equipas das Unidades dos Comandos das Componentes dos ramos sedeadas na RAM. O COM passa a ter um papel de acompanhamento através do seu Centro de Operações que monitoriza todas as ações das Equipas com o SRPC.– O COM também elabora um Quadro de capacidades do empenhamento das FFAA disponível, com o NTM de 2H, que é enviado todas as semanas para o SRPC.
Q1.6.	<ul style="list-style-type: none">– As Forças Armadas colaboram com as entidades civis no âmbito do apoio humanitário em caso– de catástrofes naturais ou provocadas, a fim de garantir a salvaguarda de pessoas e bens conforme o Plano Atlântico 01/CEMGFA/20 - Execução de uma Operação de Resposta a Catástrofes nas Regiões Autónomas.– CEMGFA exerce o comando operacional (OPCOM), sobre todas as forças e meios envolvidos na operação; Os Ramos fazem a TOA das forças e meios que participam na operação para o CEMGFA; O COMFRI e o ComCompOEsp exercem o Comando Tático (TACOM) das forças, tendo delegado, salvo disposição em contrário, o controlo operacional (OPCON); O controlo operacional da FRI e da CompOEsp poderá ser delegado no COM; O COM mantém o controlo operacional dos meios sedeados na RAM, podendo atribuí-los ao CEMGFA na modalidade de comando em vigor para a operação; O COMFRI constitui-se como comando apoiado e o ComCompOEsp como comando apoiante, exceto nos períodos em que se dê prioridade à condução de operações especiais; Após a operação, procede-se à Transferência de Autoridade (TOA) de todas as forças e meios envolvidos, do CEMGFA para os CEM dos Ramos.– O Comandante Operacional da Madeira (COM) mantém o CCOM atualizado relativamente aos planos de contingência regionais em vigor e exerce o controlo operacional (OPCON) da FRI e da– CompOEsp se este lhe for delegado.



	<ul style="list-style-type: none">– As forças e meios para executar a missão serão designados com base no núcleo inicial da FRI, podendo ser reforçadas com forças/meios específicos disponibilizados pelos Ramos (nomeadamente os que estão previstos nos planos sectoriais de apoio à Proteção Civil). A força a destacar deverá ser moldada para o tipo de operação, não tendo necessariamente de envolver– todas as componentes, podendo, por exemplo, limitar-se a uma unidade naval ou a uma aeronave com uma equipa de intervenção especializada, conforme capacidades solicitadas pelo Governo regional.
Q1.7.	O Plano Atlântico 01/CEMGFA/20 - Execução de uma Operação de Resposta a Catástrofes nas Regiões Autónomas preconiza o emprego de forças e meios do Sistema de Forças Nacional (SFN) e da sua integração e emprego através da Força de Reação Imediata (FRI) e da Componente de Operações Especiais (CompOEsp) em apoio, num quadro de articulação com as autoridades civis, em caso de acidente grave ou catástrofe nas Regiões Autónomas. As autoridades da área afetada estão limitadas na sua capacidade de prestar apoio e/ou de providenciar a segurança necessária. Esta operação militar em caso de acidente grave ou catástrofe enquadra-se no perímetro genérico da assistência humanitária, visando aliviar o sofrimento humano, por doença, fome ou outra privação, resultante de uma catástrofe natural ou da ação do homem e que possam constituir uma séria ameaça a vida humana ou à destruição de propriedade.
Q1.8.	<ul style="list-style-type: none">– As limitações será o tempo indefinido que a catástrofe poderá toma. Isto é, o desgaste do pessoal e dos meios envolvidos dos Comandos de Componente sediados na RAM podem esgotar e terem de ser reforçados com meios vindos do Continente. O constrangimento poderá ser o tempo de reforço que poderá levar para um empenhamento pelas FFAA na RAM.– Como limitação o tipo de catástrofe e os meios e equipamentos de resposta que na RAM poderão não estar disponíveis nem alocados pelos ramos na RAM. O Constrangimento prende-se com o risco vs empenhamento, ao colocar os meios e equipamentos permanentes aqui e só esporadicamente serem utilizados. Não invalida que em tempo não possam ser enviados por ar ou mar.
QD2: Quais são as capacidades materiais das FFAA em missões de AHE nos arquipélagos?	
Variável	Meios empregues em missões passadas – Furacão Lorenzo
Entrevistado	CMG Maurício Barbosa (Cdte NRP “Bérrio” na missão Lorenzo), entrevista por e-mail recebida a 08 de dezembro de 2020.
Q2.1.	(resposta com esquema gráfico)
Q2.2.	<p>Tarefas:</p> <ul style="list-style-type: none">– Apoiar as autoridades regionais;– Reconhecimento das áreas afetadas;– Fornecimento de combustíveis e bens;– Restabelecimento de infraestruturas;– Outras ações solicitadas. <p>As relações de comando estão elencadas na questão 1, sendo que o OSC foi o Comodoro Comandante da Zona Marítima dos Açores.</p>
Q2.3.	<p>De uma forma geral sim. A força era robusta e tinha várias capacidades que se revelaram fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none">– Capacidade de projeção de força;– Valências da TU projetada, reconhecimento área por DRONES da área afetada, capacidade de remoção e destruição de grandes objetos submersos por equipas de mergulhadores, levantamentos hidrográficos expeditos, apoio ao C2 do OSC, etc.;– Forte coordenação com as autoridades locais;– Importância da avaliação inicial;– Robustez de C2 (SATCOM);



	<ul style="list-style-type: none">– Importância de satisfação dos RFI;– Flexibilidade de transporte de carga;– Capacidades de alojamento e transporte.
Q2.4.	<ul style="list-style-type: none">– Considero que a missão foi cumprida com sucesso, uma vez que da ação concertada de todos os elementos da TU foi possível abrir o porto à navegação de navios inferiores a 90 metros e com calado inferior a 4m, permitindo ainda, com uma força naval robusta junto ao porto, assegurar o comprometimento das FA no apoio à população da Ilha das Flores, e em larga medida contribuir para a tranquilização dos Florentinos.– O ideal seria possuir uma presença naval mais efetiva nos arquipélagos que garantisse uma resposta inicial mais rápida e robusta, mas infelizmente aquilo que temos assistido é a uma cada vez maior dificuldade em garantir a presença de meios navais nos arquipélagos. Passado um ano, e por via da decisão de abater o Bérrio, a missão nestes moldes e com a robustez da operação Flores seria hoje impossível!
QD3: Que efeitos poderá ter a centralização da gestão de recursos militares para a emergência?	
Variável	Vantagens da centralização para a otimização de meios para AHE – Experiência do RAME
Entrevistado	TCOR Sandro Gerales, entrevista por e-mail recebida a 11 de janeiro de 2021.
Q3.1.	<ul style="list-style-type: none">– Dado que, maioritariamente, as UUEEO do Exército desempenham as missões de Apoio Civil numa ótica de “duplo uso”, ter uma UU com a missão específica nesse âmbito (AME) revela-se uma mais valia, pelo desenvolvimento e manutenção em permanência da capacidade de comando e controlo, bem como no treino operacional e desenvolvimento de táticas, técnicas e procedimentos.– Como principal limitação revela-se exatamente a mesma característica que é considerada uma mais valia, isto é, o facto de maioritariamente as forças e meios que são empregues nas missões de AME serem em “duplo uso” o que por si só impede uma completa especialização, um treino específico e as consequentes dificuldades de coordenação.
Q3.2.	<ul style="list-style-type: none">– De acordo com o Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército (PAMEEx), quando as diversas UUEEO do Exército têm os seus módulos em penhados em missões de AME, o GenCFT atribui o Controlo Operacional desses meios para o Comandante da UAME.
Q3.3.	<ul style="list-style-type: none">– De acordo com a legislação em vigor a resposta a um incidente nas regiões autónomas está a cargo dos Serviços Regionais de Proteção Civil que detêm os seus próprios planos de emergência nos quais incluem o apoio das Forças Armadas (UUEEO) localizados nas Regiões autónomas. O reforço por parte de forças e meios do Exército localizadas no Continente será sempre a pedido e após decisão do Exmo. Gen CFT.– A projeção de meios do continente teria que ser com recurso a meios aéreos e/ou navais, sendo que para tal teria que se recorrer ou a empresas civis (ex. TAP) ou à FAP ou Marinha.
Q3.4.	<ul style="list-style-type: none">– De acordo com o acervo legislativo e diretivas operacionais em vigor, o emprego de meios militares (dos três ramos) em termos de missões de Apoio Civil é da responsabilidade do EMGFA, pelo que este exerce o C2 dos meios atribuindo através do CCOM graus de comando e controlo para os ramos de acordo com as forças presentes e da situação em causa.– A ligação existente entre o EMGFA e a UAME é a definida superiormente, em que é o EMGFA que detém a autoridade de receber os pedidos das autoridades civis e de encaminhar e solicitar o empenhamento dos meios do Exército sob a coordenação e controlo operacional da UAME.
Q3.5.	A UAME tem estabelecido seu próprio plano de treino e formação, que é integrado no Plano de treino Operacional (PITOP) do Exército. A UAME tem conduzido diversos <i>Battle Staff Training</i> onde procura integrar elementos de EM das diversas UUEEO que contribuem com módulos de intervenção de forma a desenvolver TTP e procedimentos de EM integrados e a treinar os comandos e EM das diferentes UU. Anualmente é realizado o Exercício FÉNIX onde se assiste à



	participação de todos os módulos do Exército (previstos no PAMEEx) e em conjunto com a ANEPC e demais agentes de Proteção civil se treina e testam os planos de AME do Exército face a algum incidente de elevada magnitude.
Q3.6.	<ul style="list-style-type: none">– Na sua vertente de módulo responsável pelo C2 a UAME é responsável, em coordenação com o CFT, pelo planeamento e preparação do empenhamento do Exército em missões de Apoio Civil.– O apoio logístico numa missão de Apoio Civil está definido, nos planos em vigor, que as UUEEOO empregues terão que ser autossustentáveis por 72H após o que passa a ser o Exército (dependendo da magnitude, das forças empenhadas e das necessidades logísticas) o responsável pelo apoio logístico às forças empenhadas em missões de AME.
Q3.7.	<ul style="list-style-type: none">– Toda a capacidade de Comando e controlo de forças e meios que não são orgânicos;– A ligação e experiência já adquirida com os demais agentes de proteção e socorro;– <i>Know how</i> e capacidade de planeamento de operações de Apoio Civil.



Apêndice E — Meios militares disponíveis para AHE

Este apêndice lista dos meios que as FFAA possuem no DF, os que poderão ser empregues em missões de AHE nos arquipélagos. Nos pontos em baixo são discriminados os meios com disponibilidade para AHE nos arquipélagos nos diferentes ramos. O quadro 4 resume os meios listados.

Marinha

A marinha tem na dependência do Comando Naval os Comandos de Zona Marítima dos Açores (CZMA) e Madeira (CZMM). O CZMA tem em permanência um Navio de Patrulha Oceânica (NPO). O CZMM tem uma Lancha de Fiscalização Costeira (LFC). Estes navios têm algumas capacidades de apoio a missões de AHE. Em caso de sinistro serão os meios mais prontos para colaborar com a Proteção Civil nos arquipélagos.

Exército

O Exército tem presença nos arquipélagos pelo Comando de Zona Militar dos Açores (ZMA) e Madeira (ZMM). O ZMA tem dois regimentos, um na Ilha da Terceira e outro em São Miguel. Na ilha da Madeira o ZMM tem um regimento sediado na ilha da Madeira. Estes regimentos têm como incumbências, de entre outras, apoiar as autoridades de Proteção Civil em AHE.

Força Aérea

Nesta secção serão listadas as capacidades de busca e salvamento (SAR), transporte aéreo e vigilância e reconhecimento da Força Aérea.

Esquadra 501 “Bisontes”, operam os aviões de transporte C-130. São 5 aeronaves localizadas na base aérea do Montijo (BA6). Esquadra 502 “Elefantes”, operam os aviões de transporte C-295. São 7 aeronaves localizadas na BA6. Apesar de estes meios não estarem sediados na RAA ou RAM, são meios de elevada importância na projeção rápida de meios para estas regiões.

Esquadra 751 “Pumas”, operam os helicópteros EH101. Estão distribuídas 2 aeronaves nos Açores (BA4 - Lajes) e 1 aeronave na Madeira (AM3 – Porto Santo).

Quadro 4 - Meios do dispositivo para AHE nos arquipélagos

	ZMA	ZMM
Marinha	1x NPO	1x LFX
Exército	1x Regimento Ilha Terceira 1x Regimento São Miguel	1x Regimento Ilha da Madeira
Força Aérea	2x EH101 na Ilha Terceira	1x EH101 na Ilha de Porto Santo